

국민의 공공적 삶 만족도 측정 연구*

Measuring Citizens' Public Life Satisfaction

최 흥 석**

Choi, Heung-Suk

Ⅰ 목 차 Ⅰ

- I. 서 론
- II. 국민의 공공적 삶 만족도 측정을 위한 지표체계 구성의 논리
- III. 국민의 공공적 삶 만족도 실증분석
- IV. 나가면서

이 논문의 목적은 국민의 공공적 삶 만족도를 측정할 수 있는 지표 체계를 구성하는 것이다. 국민의 공공적 삶 수준이란 '개별국민이 공공적 범주의 일에 대해 느끼는 만족의 정도'로 개념화할 수 있다. 이 논문에서 "공공적 삶 만족도"가 높다함은 "공공적 접근이 필요한 유형의 사안 - 즉, 공공서비스, 소득 재분배 및 기회의 평등화, 그리고 경제 안정화 - 과 관련하여 개별 국민의 만족도"가 높은 것을 의미한다. 공공적 삶의 만족도에 대한 이러한 정의에 기초하여 이 논문은 "공공적 서비스 만족도 지수", "재분배 만족도 지수," 그리고 "경제 안정화 만족도 지수"를 정의하고, 이 지수들의 집합인 "개별 국민 공공적 삶 만족도 지표 (Personalized Public Life Satisfaction Index: PPLSI)"를 구성하였다. 아울러 이 논문은 2013년4월에 시행한 국민설문조사 자료를 활용하여 "한국 국민의 공공적 삶 만족도"를 실제로 측정하였다. 특히 GINI계수를 계산하여 개별 국민 사이의 공공적 삶 불평등 정도를 파악하고, 국민 집단들 사이의 공공적 삶 만족도 차이를 분석하였다. 또한 다중회귀분석을 통해 "국민의 공공적 삶 만족도"에 대한 영향 요인을 분석하였다.

□ 주제어: 공공적 삶, 지표, 지니계수, 공공서비스

* 이 연구는 2010년 정부재원(교육과학기술부 인문사회연구역량강화사업비)으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2010-330-B00262).

** 고려대학교 행정학과 교수

논문 접수일: 2013. 5. 19, 심사기간(1, 2차): 2013. 5. 19 ~ 2013. 6. 24, 게재확정일: 2013. 6. 24

English abstract: The purpose of this study is to define public life of citizens and construct the index system to measure citizens' satisfaction of public life. The public life satisfaction is defined as the level of satisfaction of each citizen in terms of three categories of public affairs affecting individual citizen, which are public services, income redistribution and equalization of opportunities, and economic stabilization. On the basis of this conceptualization, four indices are constructed: Public Service Satisfaction Index, Redistribution Index, Economic Stabilization Index, and Personalized Public Life Satisfaction Index. This study provides the actual calculation results of four indices using a citizen survey data, which was conducted in April, 2013. The GINI coefficients for the four indices are calculated to figure out the level of inequality in the public life satisfaction. The results of multiple regression analyses are also presented to discuss the variables affecting the public life satisfaction.

□ Keywords: public life satisfaction index, public service, Gini coefficient

I. 서론

국민은 국가와의 관계에 있어 얼마나 만족하는가? 그리고 그러한 만족의 정도는 어떻게, 그리고 왜 변화하는가? 인간의 사회적 관계에는 기본적으로 교환적(exchange) 관계, 수직적(hierarchical) 관계, 그리고 통합적(integrated) 관계의 세 가지가 있다(Arrow, 1951). 교환적 관계를 이루는 대표적인 제도가 시장이라면, 수직적 관계를 이루는 대표적 제도가 국가이고, 통합적 관계의 대표적인 제도가 가족이다. 교환적 관계의 상황에서 개인은 보다 쉽사리 자신의 선택권을 행사할 수 있다. 그러나 수직적 관계의 상황에 개인이 자신의 선택권을 효과적으로 행사하기란 쉽지 않다. 다시 말해 인간은 민주주의 제도를 고안하여 그들의 대표자를 선택하지만, 그렇다고 그들이 선출한 대표자의 불만스런 국가권력 행사를 그때그때 피해야 할 수 있는 효과적인 방법을 지니지는 못한다.

근대화 이래 국가형성(state building)이 가속화되면서, 국민의 생활에 있어 국가와의 수직적 관계가 차지하는 비중이 크게 높아졌다. 이와 관련하여 아지리스(Argyris, 1957)는 '향후 사람들 사이에 사회적 관계를 점차 희박해지고, 국가와 개인 사이의 관계 그리고 개인적인 삶만이 남을 것'이라고 지적한 바 있다. 국민생활에 있어 국가의 중요성은 국가형성의 진척과 함께 앞으로도 더욱 강화될 가능성이 높다(Fukuyama, 2004).

보다 나은 정부를 만들고자하는 여러 형태의 노력이 있었다. 행정학에 있어 이러한 노력의 대표적인 예로 원리주의 행정학, 신행정학, 정책학, 오스토롬의 공공선택론, 신공공관리 등을 들 수 있을 것이다. 이러한 행정학적 노력은 정부 산출물(output)의 수준을 높이는데 크게 기여해왔다. 그러나 이렇듯 산출물의 수준을 높이기 위한 노력의 한 가지 중요 목적은 결국 국민과 국가 간 관계라는 결과물(outcome)의 수준을 높이기 위함일 것이다. 그럼에도 불구하고 국민과 국가 사이의 상호작용의 결과에 의해 크게 영향을 받는 “국민의 공공적 삶의 수준”을 체계적으로 개념화하고 측정하려는 노력은 별로 없었다.¹⁾

삶의 질을 측정하기 위한 인덱스 구축 노력은 많이 있었다. 이코노미스트지 지식부(Economist intelligence Unit)의 “삶은 질 인덱스”(The Economist, 2007), Ferrans and Powers Quality of Life Index (Ferrans & Powers, 1985), OECD의 Better Life Index (OECD, 2013) 등은 그의 대표적인 예이다. 그러나 이러한 삶은 질 인덱스들은 건강과 주거에서 환경, 안전, 정치적 안정 등에 이르기까지 삶을 구성하는 다양한 요소들을 종합적으로 반영한 것이고, “공공적 삶”에 특별한 초점을 두고 있지는 않다.

“국민의 공공적 삶의 수준” 측정과 유사한 노력의 또 다른 예로 공공서비스의 질 혹은 만족도 서베이 조사를 들 수 있다. 공공서비스 만족도 측정 방식에 대해서는 그 동안 적지 않은 수의 연구가 있었다(Ryzin et al., 2004; 정진경, 2009; 김대원, 박철민, 2007, 이시경, 이중화, 2006; 이희태, 2003). 그리고 공공서비스 만족도의 영향요인에 초점을 맞춘 연구도 다수 존재한다(Greaseley & John, 2011; Kampen et al., 2006; 함요상, 2011; 이상호, 최세현, 2008; 김영오, 2004) 이들은 대체로 정부기관, 공사와 공단 등 서비스 공급자의 시각에서 공공서비스 만족도를 측정하였다. 그러나 “국민의 공공적 삶의 수준”은 “공공서비스 만족도” 이상의 것이다. 왜냐하면 첫째, 국민의 공공적 삶의 범주는 정부가 제공하는 공공서비스의 범주를 뛰어넘는다. 즉, 국민의 공공적 삶에는 공공서비스 공급 문제 이외에도 소득의 재분배, 경제 안정화 등과 같은 국가적 행위가 포함된다.

그리고 둘째, “국민 공공적 삶의 구성요소”에는 특정 시기와 장소에서 정부가 공급하고 있는 것 이외의 것들이 포함된다. 예를 들어, 한국정부의 기능 범위 안에 소득재분배적 복지가 별로 존재하지 않았던 시기에도 소득 분배의 형평성은 엄연히 한국민의 공공적 삶 수준의 중요 구성요소인 것이다. 다시 말해 모든 “공공적인 일”에 정부가 포괄적으로 간여하고 있지는

1) “국민의 공공적 삶의 수준”이 국민과 국가 사이의 관계의 수준에 의해 큰 영향을 받을 것은 분명하지만, 그렇다고 ‘결정’되는 것은 아니다. 국민의 공공적 삶의 일부 영역에는 국가가 전혀 개입하지 않고 있을 수도 있다. 예를 들어, 비록 정부가 별다른 노력을 하지 않고 있어도, 부탄의 치안 수준은 다른 국가보다 높을 수 있다. 그리고 어떠한 공공적 삶의 영역의 조건이 - 예를 들어, 지리적 환경 - 이 본래 좋아서, 국가의 노력 없이도 ‘환경오염 수준’이라는 공공적 삶의 수준의 다른 곳보다 높을 수도 있다.

않은 것이다. “국민 공공적 삶의 구성요소”를 정부가 실제로 무슨 범위(scope)에서 얼마만큼 공급하고 있는 지는 나라에 따라, 그리고 한 나라에서도 시기에 따라 다를 수 있다. 게다가 비록 직접 공급하지는 않는다고 하여도, 정부는 각종 제도화와 규제를 통해 공공적 서비스²⁾가 국민에 공급되는 양태에 영향을 미친다.

이상의 문제의식을 지니고 이 논문에서는 첫째, 국민의 공공적 삶을 측정하기 위한 지표체계를 구성하고, 둘째, 2013년4월에 시행한 국민설문조사 자료를 활용하여 “한국 국민의 공공적 삶 만족도”를 측정하며, 셋째, “국민의 공공적 삶 만족도”에 대한 영향 요인을 분석한다.

II. 국민의 공공적 삶 만족도 측정을 위한 지표체계 구성의 논리

“국민의 공공적 삶”이란 “집단적으로 해결해야 할 공적 범주의 문제와 관련한 개인의 삶”을 의미한다. “국민의 공공적 삶”은 개인으로서의 사적인 삶, 시장을 통해 영위하는 교환적 관계 당사자로서의 삶, 통합적 관계의 당사자가 되는 사회적 삶 등과 구별된다. 그리고 “국민의 공공적 삶” 개념이 집단적 차원에서 의미를 지니지만, 분석 및 측정의 단위는 개인이다.

기존의 공공서비스 만족도 조사는 대부분 서비스를 분석의 단위로 한다. 다시 말해, 공공서비스 만족도 조사는 대체로 해당 공공서비스의 공급을 개선하기 위한 목적을 지니고 만족도 조사가 수행되었고, 이렇게 조사된 국민 만족도는 해당 공공서비스에 대한 평가의 한 척도를 이루었다. 그리고 이러한 평가결과를 초래한 변수들을 발견하여, 공공서비스의 질과 양, 공급방식 등을 개선하기 위한 방안을 찾고는 했다.

한편 정부가 공공서비스의 수준을 개선한다고 해서 국민의 공공적 삶의 수준이 자동적으로 상승하는 것은 아니다. 우선, 앞서 지적했듯이 국민의 공공적 삶 수준에 영향을 주는 요소는 공공서비스뿐만이 아니다. 공공서비스 공급이외에 국가의 고유 기능이라고 여겨지는 부의 재분배와 경제 안정화도 국민의 공공적 삶의 수준을 결정하는 요소이다. 그리고 둘째, 공공서비스에 대한 욕구와 기대수준, 그리고 수요는 국민마다 다르다. 어느 지역의, 혹은 어느 집단에 속한 국민은 특정 공공서비스에 대한 필요가 상대적으로 적을 수 있고, 혹은 반대로 많을 수도 있다. 필요로 하는 공공서비스를 과소하게 공급받거나, 반대로 덜 필요한 공공서비

2) 여기서 “공공적 서비스”는 정부가 직간접으로 간여하여 공급하는 공공서비스와 구별되는 개념으로 사용하였다. “공공적 서비스”는 개인 수준에서 다루기 어려운 문제를 풀기위한 서비스라는 점에서 공공서비스와 유사하다. 그러나 이렇듯 공공성을 가진 “공공적 서비스”가 언제나 정부의 직간접 간여를 통해 “공공서비스”의 형태로 공급되는 것은 아니다.

스를 많이 공급받는 상태에서 국민의 공공적 삶이 개선될 수 없는 것이다. 공공서비스를 개선하는 일은 국민의 공공적 삶 개선을 위한 하나의 필요조건에 불과하다. 게다가 공공서비스를 분석단위로 하는 접근 방식으로는 공공서비스를 향유하는 수준이 국민들 사이에서 얼마나 평등한지 혹은 불평등한지를 구체적으로 따지는 데에 한계가 있다.

이러한 맥락에서 본 연구에서는 “공공적 삶”에 대한 만족도를 국민 개인의 수준에서 측정하고, 이에 기초하여 소득계층별, 성별, 연령별, 지역별, 혹은 학력별 불평등 정도를 비교하고자 한다. 국민의 공공적 삶 만족도 지표체계를 통해 우리는 “공공적 삶에의 만족도”가 “누구 사이에(among whom), 어떻게(how), 그리고 왜(why) 불평등한가?”를 보다 체계적으로 연구할 수 있을 것이다.

1. “국민의 공공적 삶 만족도” 측정의 대상

무엇에 대한 만족도를 측정해야 할 것인가? “국민의 공공적 삶”에 있어 “공공적”인 것의 영역을 어떻게 확정할 것인가?

백완기(2007)는 인간생활의 사적영역(private sphere)과 공적영역(public sphere)을 대비하면서, 공적영역과 관련된 요소로 정부에 관계되는 것들(governmental), 정치성(political), 공개성(open), 공익성(public interest), 공유성(public shared), 공정성(fairness), 그리고 인권(human rights)을 꼽는다. 또한 백완기는 공공성 발생의 근거로 외연성이 높은 재화와 용역, 국가나 공동체의 존립에 필요한 재화와 용역, 시장원리로 문제해결이 되지 않는 경우, 성질이나 규모의 면에서 사적 영역에서 감당하기 어려운 경우, 그리고 국민생활에 필수적인 서비스를 든다.

임의영(2010)은 과정지향적 정의와 결과지향적 정의, 그리고 시민 민주주의와 공민 민주주의의 두 차원을 이용해, 공공성의 개념을 “도구적 공공성”, “담화적 공공성”, “윤리적 공공성”, 그리고 “구조적 공공성”으로 구분한다. 여기서 도구적 공공성이 생명권, 자유권, 재산권과 같은 개인의 기본적 권리보호를 위한 국가의 제도적 기반의 관점에서 공공성을 이해하는 것이라면, 윤리적 공공성은 국가의 재분배개입을 통한 결과지향적 정의를 포함한다는 것이다. 그리고 도구적 공공성이 개인의 간접 정치참여를 요소로 한다면, 담화적 공공성은 공론의 장에 대한 국민의 공민 민주주의적 참여와 이렇게 강화된 시민사회의 공적 기능 수행을 포함한다.

행정학의 여러 접근법들은 종종 공공성의 영역을 서로 달리 규정해왔다. 예를 들어, 신공공관리론은 개인의 기본권 보장이라는 최소 수준에서 공공성의 영역을 규정하였고(정무권, 2011; 임의영, 2010; 소영진, 2003), 1960-70년대의 신행정학적 접근은 결과지향적 분

배정의를 공공성의 범주에 포함시키는 경향을 보였다. 따라서 행정학에 있어 모두가 동의하는 공공성의 영역이란 존재하지 않는다.

이 논문의 목적이 “국민의 공공적 삶” 지표체계의 구성에 있는 만큼, 공공성의 영역과 범주에 관한 새로운 논의를 제기하는 것은 논문의 목적을 벗어나는 일이다. 다만 중요한 것은 현 시점에 있어 보다 일반적으로 수용되고, 적용성이 높은 공공성의 영역을 결정하고 지표체계에 반영하는 일이다.

“도구적 공공성”과 “윤리적 공공성”이 국가의 역할에 초점을 둔 공공성의 범주라면, “담화적 공공성”은 공론의 장으로서 시민사회의 역할에 초점을 둔 범주이다(임의영, 2010). 한국의 맥락에서 “도구적 공공성”과 “윤리적 공공성”은 지난 수십 년 동안의 행정과 정책의 역사를 통해 ‘공공적인 것’에 대한 국민의 인식에 보다 보편적으로 자리 잡았다고 판단된다. 반면에 공론영역에 대한 개별 국민의 참여와 토론을 핵심 요소로 하는 “담화적 공공성” 개념은 국민의 “공공적 삶” 인식에 보편적으로 자리 잡았다고 보기 어려울 것이다. 이러한 점을 염두에 두고, 이 논문에서는 국가의 역할 영역인 “도구적 공공성”과 “윤리적 공공성”을 중심으로 “국민의 공공적 삶”을 파악하고자 한다.

머스그레이브(Musgrave, 1989)는 국가의 3대 기능으로 공공서비스의 공급, 재분배, 그리고 거시경제적 안정화를 지적한다. 여기서 공공서비스를 공급하고, 자유경쟁시장의 본래적인 불안정성 - 즉, 인플레이션, 디플레이션 등과 같은 시장의 비정상적 작동 - 을 조절하는 것은 공공적 문제를 집합적으로 해결하고 시장을 정상적으로 작동시켜 도구적 공공성과 윤리적 공공성을 보호하는 행위라고 보겠다. 그리고 국가의 재분배 기능도 사적 부문이 조정할 수 없는 본래적 불평등을 완화하여 윤리적 공공성을 제고한다.

‘공공적인 것’의 범주는 환경, 교육, 복지와 의료, 치안, 생활 안전, 교통 등을 포함하여 실로 다양하다. 그리고 공공적인 문제를 무슨 방법으로 풀고 있는 지는 국가와 시기에 따라 상이할 수 있다. 예를 들어, 한국에 있어 국가에 의한 기초생활보호와 실업보험이란 개념은 1997년 외환위기를 거치면서 본격적으로 도입되었다. 그러나 비록 국가가 다루고 있는 공공적 문제의 목록이 시간과 시대에 따라 변하지만, 공공적 문제의 유형으로서 공공서비스 공급, 재분배, 그리고 경제의 안정화 및 공정화는 도구적 공공성과 윤리적 공공성 영역을 구성하는 활동들에 대해 충분히 포괄(jointly exhaustive)이다.³⁾ 따라서 이 논문에서는 공공서비스를 통한 집합적 문제의 해결, 부의 재분배, 그리고 시장의 공정성 유지를 포함한 경제 안정화의 세 가지 요소에 기초하여 “국민의 공공적 삶 만족도”를 측정하고자 한다.

3) 머스그레이브는 국가의 3대 기능에 거래의 공정성 확보를 포함시키지 않았다. 그러나 경제의 안정적 작동에 공정거래가 차지하는 중요성을 고려하여 거래의 공정성 보호를 지표 구성에 포함시켰다. 사실상 거래의 공정성은 지난 세기를 거쳐 국가가 시장에 적극 개입하게 된 가장 큰 이유 중 하나였다.

2. “개별 국민의 공공적 삶 만족도” 지표 체계

이 연구에서 “공공적 삶 만족도”가 높다함은 “공공적 접근이 필요한 유형의 사안 - 즉, 공공 서비스, 소득과 부의 재분배, 그리고 경제 안정화 -과 관련하여 개별 국민의 만족도”가 높은 것을 의미한다. 공공적 삶의 만족도에 대한 이러한 정의에 기초하여 “개별 국민 공공적 삶 만족도 지표(Personalized Public Life Satisfaction Indices: PPLSI)”의 정의와 체계를 서술하면 다음과 같다.

“개별 국민 공공적 삶 만족도 지표”는 “공공적 서비스 만족도 지수(Public Service Satisfaction Index: PSSI)”, “재분배 만족도 지수(Redistribution Satisfaction Index: RSI)”, 그리고 “경제안정화 만족도 지수(Economic Stabilization Satisfaction Index: ESSI)”의 집합으로 구성된다. “공공적 서비스 만족도 지수”는 정부, 준정부, 시장, 혹은 기타 부문에 의해 제공되는 공공적 서비스에 대해 개별국민이 만족하는 수준을 나타내는 지수이다. “재분배 만족도 지수”는 소득과 부의 재분배 상태에 대해 개별 국민이 만족하는 수준을 나타내는 지수이다. 그리고 “경제안정화 만족도 지수”는 거시경제적 안정화와 소비자보호 수준에 대해 개별국민이 만족하는 정도를 나타내는 지수이다. “개별 국민 공공적 삶 만족도 지표”는 다음과 같이 표현될 수 있다.

개별 국민 공공적 삶 만족도 지표(PPLSI) = {공공적 서비스 만족도 지수(PSSI), 재분배 만족도 지수(RSI), 경제안정화 만족도 지수(ESSI)}

위에서,

공공적 서비스 만족도 지수(PSSI) = F (개별 국민에게 중요한 공공적 서비스 만족도)

재분배 만족도 지수(RSI) = F (소득, 교육기회, 차별방지 등 재분배 문제에 있어 개별 국민 수준의 결과 및 기회 평등 수준 만족도)

경제안정화 만족도 지수(ESSI) = F (거시경제적 안정화 수준 만족도, 소비자보호 수준 만족도)

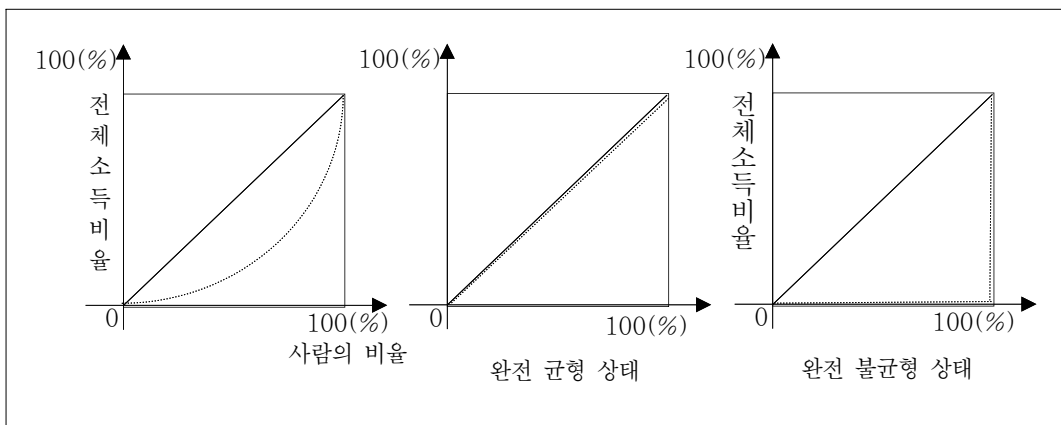
개별 국민에게 중요한 공공적 서비스의 내용은 개인마다, 그리고 같은 개인이라도 때에 따라 다를 수 있다. 따라서 “개별국민에게 중요한 공공적 서비스 만족도”는 초중고등학생 교육, 보건의료, 치안, 노인복지, 아동보육, 식품안전, 구급 및 소방안전(119포함), 대중교통, 그리고 환경오염 관리의 9가지 공공적 서비스 중에서 개인적으로 가장 중요한 것을 순서대로 5개 선택하여 그에 대한 만족도를 측정한다.

“개별 국민에게 중요한 자원 재분배 수준 만족도”는 국민소득분배의 형평, 교육기회의 평등, 지역의 균형발전, 남녀차별 해결, 그리고 신체장애, 출신지역, 다문화 등 기타 이유에 따른 차별 해소라는 5가지 재분배 범주에서 개인적으로 가장 중요한 것을 3개 선택하여 그에 대한 만족도를 측정한다.

“경제안정화 수준 만족도”는 물가안정과 실업해결 수준에 대한 만족도로 측정한다. 그리고 소비자보호 수준은 불공정 및 부당거래로부터 소비자를 보호하는 수준에 대한 만족도로 측정한다.

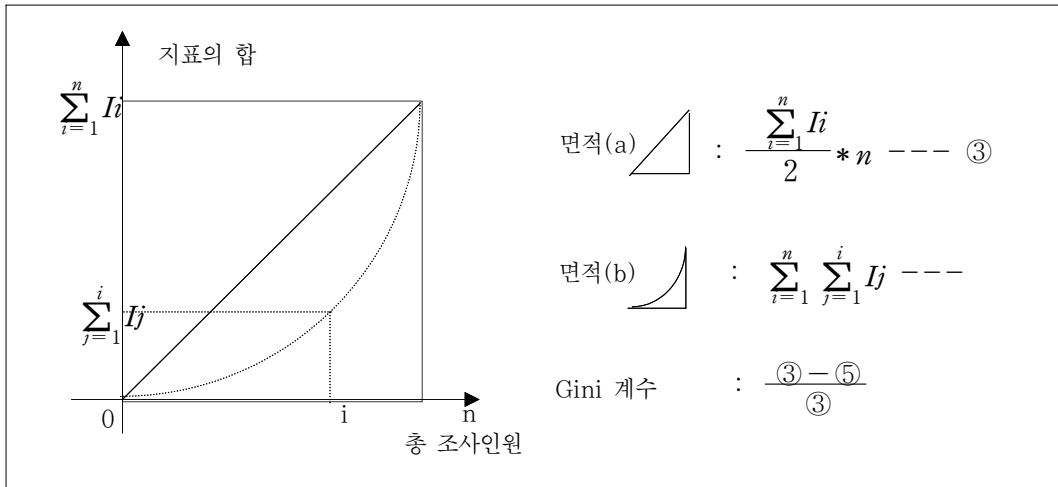
3. 국민 공공적 삶 만족도 불평등의 요약측정치

소득 분배 불평등에 대한 요약측정치로 로렌츠 곡선(Lorenz Curve)에 기초한 지니계수(Gini Ratio), 쿠네츠 지수(Kuznets Measure), 앳킨스 지수(Atkins Measure) 등이 개발된 바 있다. 그리고 그 중에서도 가장 많이 사용되고 있는 것이 지니계수(Gini ratio)이다(<그림 1>). 로렌츠 곡선은 소득이 적은 사람부터 소득이 많은 사람 순서로 가로축을 구성하고, 세로축은 그들의 누적 소득으로 구성하여 2차원 곡선을 그린 것이다. 완전 평등 상태에서는 곡선이 대각선과 일치하고(<그림 2>의 두 번째 도표), 완전 불평등 상태의 경우에는 그림에서와 같이 직각으로 그려진다(<그림 2의 세 번째 도표). 일반적인 경우에는 <그림 2>의 첫 번째 도표와 같은 모습의 곡선 모양이 나타나게 된다. 이때 지니계수는 초승달 모양의 면적을 완전 평등 상태의 삼각형 면적으로 나눈 비율이 된다. 따라서 지니계수의 크기가 작으면 큰 경우보다 소득이 균등하게 분배된 상태라고 말할 수 있다.



<그림 1> 지니계수

소득불평등 지니계수를 산출하기 위한 로렌즈 곡선의 세로축을 구성하는 항목은 소득이다. 그러나 공공적 삶 만족도 불평등 계수를 계산함에 있어서는 본 연구가 제시한 개별 국민 공공적 삶 만족도 지표(PPLSI), 공공적 서비스 만족도 지수(PSSI), 재분배 만족도 지수(RSI), 그리고 경제안정화 만족도 지수(ESSI)}가 세로축을 구성한다. 각 지수별 지니계수는 <그림 2>에 요약한 방식으로 산출한다.



<그림 2> 국민의 공공적 삶 만족도 지수에 대한 지니계수 산출방법

Ⅲ. 국민의 공공적 삶 만족도 실증분석

국민의 공공적 삶 만족도 실증분석을 위해 2013년 4월 중순 약 2주일의 기간을 두고 설문조사를 실시하였다. 설문조사는 R&R에 의뢰하여 시행하였다. 전 국민을 대상으로 한 층화군집표본 추출을 시행하였다. 유효 표본의 수는 2064명이다.

<표 1> 표본의 특성

전 체		2,064	100.0%
성 별	남성	1056	51.2%
	여성	1,008	48.8%
연령별	20대 이하	432	20.9%
	30 - 39 세	482	23.4%
	40 - 49 세	502	24.3%
	50 - 59 세	772	38.6%
	60대 이상	204	9.9%
소득별	200만원미만	292	14.1%
	200~300만원미만	398	19.3%
	300-400만원미만	404	19.6%
	400~500만원미만	355	17.2%
	500~600만원미만	262	12.7%
	600~700만원미만	119	5.8%
	700~800만원미만	93	4.5%
	800~900만원미만	59	2.9%
	900만원이상	82	4.0%

1. 국민의 공공적 삶 만족도 측정 결과

<표 2>는 국민의 공공적 삶 만족도 지표에 대한 기술통계를 요약한다. 공공적 서비스에 대한 만족도 지수의 평균이 9점 만점에 4.78로 가장 높았다. 반면에 경제안정화 만족도 지수의 평균은 3.60으로 가장 낮았다. 5점이 중간점임을 감안하면 경제안정화 만족도 지수는 “보통”이하의 낮은 점수를 얻었고, 표준편차도 세 개 지수중에서 가장 큰 것으로 나타났다.⁴⁾

4) 재분배 만족도와 경제안정화 만족도를 구성하는 변수들에 대한 요인분석 결과는 이 두 지표가 각각 단일의 차원을 이룬다는 점을 확인해준다. 한편 공공적 서비스 만족도 지표는 초중등 교육, 보건의료, 치안, 환경 등 성격이 상이한 9개의 공공적 서비스에 대한 만족도로 구성되기 때문에 요인분석 대상에서 제외하였다.

〈표 2〉 국민의 공공적 삶 만족도 지표값 기술통계

	N	평균	표준편차	왜도	
				통계량	표준오차
공공적 서비스 만족도	2055	4.8044	1.30997	-0.191	0.054
재분배 만족도	2031	4.1057	1.48817	0.053	0.054
경제안정화 만족도	2034	3.606031	1.62034	0.452	0.054
국민 공공적 삶 만족도	2020	4.1727	1.23953	0.193	0.054
유효수	2013				

〈표 3〉과 〈표 4〉는 국민의 공공적 삶 만족도 지표에 대한 지역별 분석을 요약한다. 국민의 공공적 삶 만족도는 대도시에서 중소도시와 농어촌 지역을 내려갈수록 다소 떨어지는 모습을 보인다. 그러나 이러한 편차는 공공적 서비스, 재분배, 그리고 경제안정화의 개별 지수 차원에서 통계적으로 유의미하지는 않았다. 다만, 통합지표인 “개별 국민 공공적 삶 만족도 지표 (PPLSI)”는 지역에 따라 통계적으로 유의미한 차이를 보였다.

한국은 정부세입의 약 80%를 중앙정부가 거두고, 내국세의 19.24%를 공식(formula)에 따른 지방교부세로 배분하고 있는 바, 중앙정부의 재정조정제도가 대단히 강한 국가이다. 따라서 공공서비스의 공급에 관한 한 지역 사이의 격차가 적다. 공공적 서비스 만족도의 지역 규모별 격차가 대단히 적고, 지역 내 표준편차도 비교적 작게 나타난 것은 이렇듯 강한 재정조정제도에 기인한바 적지 않다고 판단된다.

〈재분배와 경제안정화 만족도 요인분석 결과〉

변 수	요 인	
	재분배 만족도	경제안정화 만족도
국민소득 분배의 형평성	.692	.444
교육기회 평등 수준	.800	.268
지역간 균형발전 수준	.757	.249
남녀평등 수준	.708	.267
신체장애, 출신지역, 다문화 등 기타 평등의 수준	.673	.242
물가안정 수준	.276	.808
실업문제 해결 상태	.319	.818
소비자 보호 수준	.316	.836
고유값	2.923	2.482

<표 3> 국민의 공공적 삶 만족도 지표에 대한 지역별 분석

		공공적서비스 만족도	재분배 만족도	경제안정화 만족도	국민공공적삶 만족도
대도시	평균	4.8579	4.1605	3.6683	4.2351
	N	1015	1005	1001	994
	표준편차	1.30484	1.50970	1.63636	1.24978
중소도시 (시 지역)	평균	4.7607	4.0705	3.5582	4.1240
	N	915	903	910	904
	표준편차	1.30397	1.46473	1.60900	1.23295
농어촌 (군 지역)	평균	4.6896	3.9160	3.4526	4.0244
	N	125	123	123	122
	표준편차	1.38505	1.47016	1.56238	1.18402
합계	평균	4.8044	4.1057	3.6060	4.1727
	N	2055	2031	2034	2020
	표준편차	1.30997	1.48817	1.62034	1.23953

<표 4> 국민의 공공적 삶 만족도 지표에 대한 지역별 분산분석표

		제공합	자유도	평균제공	F	유의확률
공공적 서비스 만족도	집단-간	6.307	2	3.153	1.839	0.159
	집단-내	3518.414	2052	1.715		
	합계	3524.721	2054			
재분배 만족도	집단-간	8.567	2	4.283	1.936	0.145
	집단-내	4487.189	2028	2.213		
	합계	4495.755	2030			
경 제 안정화 만족도	집단-간	8.860	2	4.430	1.688	0.185
	집단-내	5328.773	2031	2.624		
	합계	5337.633	2033			
국민공공적 삶만족도	집단-간	8.701	2	4.350	2.837	0.059
	집단-내	3093.346	2017	1.534		
	합계	3102.046	2019			

국민의 공공적 삶 만족도 지표들은 4개 모두 연령대에 따라 통계적으로 유의미한 차이를 보이고 있다. 연령대가 낮을수록 공공적 서비스, 재분배, 그리고 경제안정화의 모든 국면에 있어 만족도가 크게 떨어지는 경향을 보였고, 이러한 격차는 통계적으로 유의미하다. 특히 20대의 경제안정화에 대한 만족도 지수값은 3.43으로서 60대의 3.92에 비해 0.5정도의 차이를 보이고 있다.

연령대 내부의 표준편차를 살펴보면, 20-40대의 경우에는 연령이 낮을수록 표준편차가 크게 나타난다. 즉 연령이 낮을수록 개인들 사이의 공공적 삶 만족도가 큰 차이를 보인다. 그러나 개인 사이의 공공적 삶 만족도 격차가 가장 작은 연령대는 60대 이상의 고령세대가 아니라 50대이다. 60대 이상 고령세대의 재분배 만족도와 경제안정화 만족도 표준편차는 각각 1.45와 1.60으로 50대 보다도 높다. 특히 60대 이상 고령 국민의 경제안정화 만족도 표준편차는 40대의 1.58보다도 약간 높은 수준이다.

<표 5> 국민의 공공적 삶 만족도에 대한 연령별 분석

		공공적서비스 만족도	재분배 만족도	경제안정화 만족도	국민공공적삶 만족도
20대 이하	평균	4.7245	4.0262	3.4329	4.0738
	N	429	420	422	415
	표준편차	1.35360	1.54147	1.68159	1.26720
30대	평균	4.7064	3.9895	3.5011	4.0708
	N	481	477	475	473
	표준편차	1.37325	1.56679	1.68657	1.32056
40대	평균	4.8020	3.9382	3.5573	4.0850
	N	502	496	497	496
	표준편차	1.32216	1.50308	1.58210	1.23971
50대	평균	4.8900	4.3759	3.7977	4.3567
	N	442	439	440	436
	표준편차	1.23095	1.29029	1.50617	1.11335
60대 이상	평균	5.0269	4.3735	3.9200	4.4349
	N	201	199	200	200
	표준편차	1.16356	1.44738	1.59537	1.17104
합계	평균	4.8044	4.1057	3.6060	4.1727
	N	2055	2031	2034	2020
	표준편차	1.30997	1.48817	1.62034	1.23953

<표 6> 국민의 공공적 삶 만족도에 대한 연령별 분산분석표

		제공합	자유도	평균제공	F	유의확률
공공적 서비스 만족도	집단-간	20.548	4	5.137	3.005	0.017
	집단-내	3504.172	2050	1.709		
	합계	3524.721	2054			
재분배 만족도	집단-간	69.329	4	17.332	7.933	0.000
	집단-내	4426.426	2026	2.185		
	합계	4495.755	2030			

		제공합	자유도	평균제공	F	유의확률
경제 안정화 만족도	집단-간	54.952	4	13.738	5.277	0.000
	집단-내	5282.681	2029	2.604		
	합계	5337.633	2033			
국민공공 적 삶만족도	집단-간	41.289	4	10.322	6.795	0.000
	집단-내	3060.758	2015	1.519		
	합계	3102.046	2019			

국민의 공공적 삶 만족도는 사회경제적 계층에 따라서도 통계적으로 유의미한 차이를 보이고 있다. 예를 들어, 스스로를 상위계층이라고 인식하는 사람들의 공공적 서비스 만족도 지수(PSSI)는 5.15점인데 반해, 하위계층이라고 생각하는 사람들의 지수값은 4.45점이다. 그리고 상위계층의 경제안정화 만족도 지수(ESSI)가 4.45점인데 비해, 스스로를 하위계층이라고 인식하는 국민들의 만족도 지수는 3.18점에 불과하다.

한 가지 흥미로운 점은 국민 공공적 삶의 4개 지표에 모두에 있어, 상위계층의 표준편차가 가장 크게 나타났다는 것이다. 예를 들어, 상위계층의 공공적 서비스 만족도 표준편차는 2.15로 하위계층의 1.36보다 크다. 그리고 경제안정화 만족도 표준편차도 2.49로 하위계층의 1.67보다도 크다.

<표 7> 국민의 공공적 삶 만족도에 대한 소득계층별 분석

		공공적서비스 만족도	재분배 만족도	경제안정화 만족도	국민공공적삶 만족도
하위계층	평균	4.4531	3.6295	3.1833	3.7501
	N	354	350	351	348
	표준편차	1.35901	1.55946	1.67113	1.31552
중하위계층	평균	4.7805	4.0474	3.5285	4.1221
	N	913	900	902	896
	표준편차	1.32265	1.44361	1.58092	1.20492
중위계층	평균	4.9658	4.3044	3.8183	4.3699
	N	637	634	631	629
	표준편차	1.21661	1.44030	1.55411	1.17259
중상위계층	평균	5.0871	4.7353	4.1463	4.6247
	N	140	136	139	136
	표준편차	1.24732	1.36814	1.65849	1.14420
상위계층	평균	5.1455	4.7879	4.4545	4.7960

		공공적서비스 만족도	재분배 만족도	경제안정화 만족도	국민공공적삶 만족도
	N	11	11	11	11
	표준편차	2.15423	2.02908	2.49120	2.02383
합계	평균	4.8044	4.1057	3.6060	4.1727
	N	2055	2031	2034	2020
	표준편차	1.30997	1.48817	1.62034	1.23953

<표 8> 국민의 공공적 삶 만족도에 대한 소득계층별 분산분석표

		제곱합	자유도	평균제곱	F	유의확률
5개공공 서비스 만족도	집단-간	73.268	4	18.317	10.879	0.000
	집단-내	3451.453	2050	1.684		
	합계	3524.721	2054			
3개형평화 만족도	집단-간	166.482	4	41.620	19.477	0.000
	집단-내	4329.273	2026	2.137		
	합계	4495.755	2030			
안정화 만족도	집단-간	145.072	4	36.268	14.172	0.000
	집단-내	5192.560	2029	2.559		
	합계	5337.633	2033			
개인공적 삶만족도	집단-간	120.961	4	30.240	20.440	0.000
	집단-내	2981.085	2015	1.479		
	합계	3102.046	2019			

2. 국민의 공공적 삶 불평등 계수 분석

<표 9>는 공공적 서비스 만족도 지수(PSSI), 재분배 만족도 지수(RSI), 경제안정화 만족도 지수(ESSI), 그리고 개별 국민 공공적 삶 만족도 지표(PPLSI)에 대한 지니계수 분석 결과를 요약한다.

<표 9> 국민의 공공적 삶 불평등 지니계수

	지니계수
공공적 서비스 만족도 지수(PSSI)	0.15
재분배 만족도 지수(RSI),	0.20
경제안정화 만족도 지수(ESSI)	0.25
개별국민 공공적 삶 만족도 지표(PPLSI)	0.16

공공적 서비스 만족도 지수의 지니계수는 0.15로 재배분 만족도와 경제안정화 만족도의 경우에 비하여 낮다. 즉, 평등의 정도가 높다. 앞에서 논의했듯이, 이는 공공서비스 공급의 형평화를 위한 지방재정 조정의 강도가 대단히 높은 한국 지방행정의 특성과 관련이 깊다고 판단된다. 아울러, 일반직 지방공무원이 지방공무원법을 통해 국가 수준에서 조직화되고 전문화된 한국 경력직 공직사회의 특성을 반영하고 있다고도 볼 수 있을 것이다.

소득에 대한 지니계수의 경우 0.4점을 넘어서면 소득불평등이 대단히 심화된 상태라고 간주한다. 한국의 2011년도 소득 지니계수는 0.31이다 (통계청, 2011). 그리고 2인 이상 비농가를 대상으로 한 지니계수는 0.29이다. 0.15 - 0.25 정도의 국민 공공적 삶 지니계수에 대한 절대적 해석의 기준을 찾기는 어려운 일이다. 그럼에도 불구하고, 시장에 비해 평등성을 강조할 수밖에 없는 “공공적 삶의 영역”에서 공공적 삶 만족도 불평등 지니계수가 0.25에 달하여, 소득 불평등 지니계수의 절대값에 근접하고 있다.

공공부문에 있어 평등성의 가치는 사적부문에 비해 훨씬 중요하다. 공공성의 범위를 가장 좁게 해석하는 “도구적 공공성”(임의영, 2010)의 시각에 있어서도, 재분배 만족도 지수의 구성 요소인 교육기회의 평등과 차별의 방지, 경제안정화 만족도 지수의 구성요소인 거래의 공정성 및 소비자 보호 등은 국민의 기본적 권리로서 국가가 나서서 평등성을 확보해야 할 것들이다. 이러한 맥락에서 판단하면, 0.15-0.26 수준의 국민 공공적 삶 지니계수 값을 결코 작다고 보기는 어렵다.

3. 국민의 공공적 삶 만족도 지수에 대한 회귀분석

표 10-12는 공공적 서비스 만족도 지수(PSSI), 재배분 만족도 지수(RSI), 경제안정화 만족도 지수(ESSI)에 대한 선형회귀분석 결과를 각각 요약한다. 공공적 서비스 만족도 지수는 공공서비스의 질적 그리고 양적 수준과 정의 관계를 갖는다. 그리고 공공서비스가 평등하게 공급되고 있다고 인식할수록, 그리고 국민의 수요를 잘 반영하고 있다고 인식할수록 만족도 지수도 높다. 이 평 공공서비스를 겪은 경험이 많을수록 만족도의 수준도 올라가는 것으로 나타났다. 공공적 서비스 만족도 지수는 공공서비스 관련 정책과정 참여에 대한 국민의 효능감과도 정의 상관관계를 이룬다.

그러나 흥미롭게도, 공공서비스 공급자에 대한 부패 인식, 공공서비스 사용 경험, 정부에 대한 일반적 신뢰 등과는 통계적으로 유의미한 관계를 갖지 않는다. 이는 국민이 공공적 서비스에 대한 만족도와 정부 자체에 대한 인식을 연결 지어 판단하지는 않고 있음을 암시한다. 한국에 있어 국가 기능은 이미 상당히 안정화되어, 국민 생활에 긴요한 공공적 서비스는 정부의 특성 변화에 그때그때 크게 영향 받지 않은 채, 안정적으로 공급되고 있다. 이러한 상

황에서 국민의 정부에 대한 평가적 인식과 공공서비스 만족도는 최소한 단기적으로는 서로 영향을 받지 않을 수 있다.

사회경제계층 인식, 성별, 정치성향 등 연령을 제외한 인구통계학적 변수는 공공적 서비스 만족도 지수와 유의미한 상관관계를 갖지 못했다. 그리고 거주지의 행정구역 규모도 공공적 서비스 만족도 지수와 유의미한 상관관계를 이루지 못했다. 공공서비스의 분배에 사회경제적 조건 등의 인구통계학적 변수가 영향을 미치는 지의 여부에 대해서는 여러 연구가 서로 다른 주장을 펼쳤고, 경험적 연구 결과도 서로 엇갈리는 양상을 보였다(Miranda & Tunyavong, 1994; Stone, 1980; Jones, 1978). 본 연구의 결과는 한국에 있어서의 공공서비스 분배가 사회경제적 차이보다는 행정적 규칙(bureaucratic rules)에 의해 결정되고 있을 가능성이 큼을 함의한다. 그리고 이러한 점은 거주지의 행정구역 규모와 공공적 서비스 만족도 사이에 통계적으로 유의미한 관계가 나타나지 않는다는 점에 의해서도 뒷받침된다. 즉, 한국은 주민1인당 평균 재정수요액을 기준으로 지방교부세를 통해 지자체의 재정수입을 보존해주는 재정조정제도를 실시하기 때문에 거주지 규모에 따른 공공적 서비스 공급격차가 적게 나타나고 있는 것으로 판단된다.

<표 10> 공공적 서비스 만족도 지수(PSSI)에 대한 회귀분석 결과

모형	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률
	B	표준오차	베타		
(상수)	-0.66	0.297		-223	.824
1 공공서비스의 질	0.695	0.064	.321	10.803	.000
공공서비스의 양	0.152	0.061	.071	2.506	.012
공공서비스의 평등성	0.314	0.053	.163	5.871	.000
공공서비스의 부패	0.049	0.033	.027	1.465	.143
공공서비스 효능감	0.089	0.038	.051	2.375	.018
공공서비스 지식	0.004	0.036	.002	.109	.913
공공서비스 수요반영	0.155	0.050	.082	3.117	.002
공공서비스 경험	0.016	0.015	0.019	1.092	0.275
서비스정부주도	-0.042	0.027	-0.028	-1.548	0.122
정부신뢰	0.022	0.034	0.013	0.659	0.510
사회경제계층인식	0.035	0.028	0.023	1.281	0.200
연령	0.041	0.018	0.040	2.207	0.027
성별	-0.070	0.046	-0.027	-1.534	0.125
행정구역규모	0.052	0.038	0.024	1.383	0.167
정치성향	0.033	0.028	0.021	1.160	0.246

$R^2 = 0.635$ $adjR^2 = 0.403$ $F = 84.608$ (유의확률 0.000)

정부의 재분배정책이 국민의 수요를 반영하고 인식할수록, 관련 정책과정 참여에의 효능감이 클수록, 정책과정으로부터의 소외감이 작을수록,⁵⁾ 그리고 정부에 대한 일반적 신뢰감이 높을수록 재분배 만족도 지수(RSI)가 높았다. 그러나 정부 주도 재분배의 중요성에 대한 인식이 강할수록 재분배 만족도 지수는 낮았다. 즉, 소득 및 기회의 재분배를 위한 정부의 적극적인 개입이 필요하다는 생각하는 사람일수록 현재의 재분배 상태에 대해 덜 만족한다는 것이다. 이는 어느 정도 예상할 수 있는 결과라고 하겠다.

한편 사회경제적으로 상위계층에 속한다고 생각할수록 재분배 만족도 지수는 높았고, 스스로 진보적 정치성향이 강하다고 생각하는 사람들의 만족도 지수는 상대적으로 낮았다. 연령과 성별, 그리고 행정구역의 규모는 재분배 만족도 지수와 통계적으로 유의미한 관계를 갖지 않았다. 사회경제적 상위계층 국민의 재분배 만족도 정도가 높다는 점은 현재의 재분배 상황이 사회경제적 상위계층의 불만을 살 수준에까지 이르지 않는다는 점을 함의한다. 진보적 정치성향을 지닌 국민의 재분배 만족도 수준이 낮다는 점은 충분히 짐작할 수 있는 바이다. 한편 거주지의 행정구역 규모와 재분배 만족도 사이에 유의미한 상관관계가 나타나지 않는다는 것은 수도권과 지방 사이는 몰라도, 최소한 크고 작은 도시 그리고 군 지역의 소득 및 기회 불평등도 인식 편차가 크지 않음을 의미한다.

<표 11> 재분배 만족도 지수(RSI)에 대한 회귀분석 결과

모형	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률	
	B	표준오차	베타			
1	(상수)	1.006	0.246		4.081	0.000
	국민의사 반영	0.545	0.054	0.272	10.084	0.000
	효능감	0.189	0.046	0.103	4.098	0.000
	소외감	0.344	0.045	0.180	7.608	0.000
	정부신뢰	0.236	0.039	0.121	6.051	0.000
	지식수준	0.008	0.039	0.004	0.199	0.842
	정부주도	-0.076	0.031	-0.046	-2.439	0.015
	사회경제계층	0.139	0.033	0.079	4.202	0.000
	행정구역규모	0.003	0.045	0.001	0.075	0.940
	연령별	0.019	0.022	0.016	0.854	0.393
	성별	-0.022	0.055	-0.007	-0.390	0.697
	정치성향	-0.086	0.034	-0.049	-2.542	0.011

$$R^2 = 0.576 \quad adjR^2 = 0.332 \quad F = 89.906 \quad (\text{유의확률 } 0.000)$$

5) '정책과정에서 배제되지 않았다'고 인식할수록 소외감 변수의 값은 크다.

정부가 국민의 수요를 적절히 반영하고 있다고 인식할수록, 해당 정책과정에 대한 정치적 참여 효능감이 높을수록, 정책과정에 대한 소외감이 적을수록, 그리고 정부에 대한 일반적 신뢰감이 높을수록 경제안정화 만족도 지수가 높았다. 정부의 정책이 국민의 뜻을 반영하고 있다는 인식, 참여 효능감, 소외감, 그리고 정부에 대한 신뢰감이 유의미하게 나타나는 재분배 만족도의 경우와 유사하다. 그리고 정부 주도의 경제안정화가 중요하다고 생각하는 사람일수록 경제안정화 만족도가 낮았는데, 이는 정부에 대한 역할기대 수준이 높기 때문에 현재 상황에 대한 만족도가 낮은 것으로 충분히 짐작할 수 있는 결과라 하겠다.

재분배 만족도의 경우와 유사하게 거주지역의 규모와 성별은 경제안정화 만족도 지수와 통계적으로 유의미한 관계를 이루지 않는다. 그러나 경제안정화 만족도 지수는 사회경제적으로 하위계층에 속한다고 인식할수록, 그리고 젊을수록 낮았다. 특히 연령이 낮을수록 경제안정화 만족도가 떨어지는 현상은 근래의 어려운 경제상황이, 심각한 청년실업으로 표상되듯이, 청년 계층에 상대적으로 더욱 불리하게 작용하고 있다는 인식에 기인하고 있는 것으로 추정된다.

<표 12> 경제안정화 만족도 지수(ESSI)에 대한 회귀분석 결과

모형	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률	
	B	표준오차	베타			
1	(상수)	0.649	0.255		2.541	0.011
	수요반영	0.500	0.051	0.255	9.809	0.000
	효능감	0.160	0.044	0.087	3.602	0.000
	소외감	0.429	0.042	0.228	10.308	0.000
	정부신뢰	0.305	0.041	0.144	7.406	0.000
	경제안정화지식	0.032	0.037	0.017	0.867	0.386
	경제안정화정부주도	-0.162	0.030	-0.099	-5.352	0.000
	사회경제계층	0.103	0.035	0.054	2.972	0.003
	행정구역규모	-0.006	0.047	-0.002	-0.134	0.893
	연령별	0.068	0.023	0.054	2.943	0.003
	성별	-0.044	0.058	-0.014	-0.758	0.449
	정치성향	-0.162	0.030	-0.099	5.352	0.000

$R^2 = 0.611$ $adjR^2 = 0.373$ $F = 107.634$ (유의확률0.000)

IV. 나가면서

이 연구의 목적은 국민의 공공적 삶을 정의하고, 국민의 공공적 삶 만족도를 측정할 수 있는 지표체계를 구성하는 것이었다. 이를 위해 이 연구에서는 국민의 공공적 삶의 수준을 '개별국민이 공공적 범주의 일에 대해 느끼는 만족의 정도'로 이해하였다.

“공공적으로 해결해야 할 문제”의 범위를 결정하고 해결하는 방식은 국가별로, 시기별로 상이하다. 즉, 정부와 준정부(NPO, NGO 등), 정부와 사회, 정부와 시장이 어떠한 제도적 배열(institutional arrangement)를 이루고 구체적으로 무슨 문제를 해결하려는 지는 나라별로 그리고 시기별로 다를 수 있다. 그럼에도 불구하고 “국민의 공공적 삶”을 구성하는 기본 요소가 시기와 장소에 따라 다른 것은 아니다. “국민의 공공적 삶”의 기본 요소는 거의 변하지 않되, 국가형성(state building)의 특성에 따라 정부가 하는 일의 범위와 내용은 변화하게 된다(Fukuyama, 2004).

이러한 맥락에서 이 논문은 공공성의 개념과 국가의 기능에 관한 기존의 논의에 기초하여, 공공적 범주의 일을 공공적 서비스, 부의 재분배 및 기회의 평등화, 그리고 거시경제적 안정화와 소비자보호로 파악하였다. “국민의 공공적 삶”이란 이러한 공공적 범주의 일을 개별 국민이 겪으면서 만들어나가는 것이다. 그리고 “국민의 공공적 삶 만족도 지표”란 개별 국민이 일상을 통해 겪는 “공공적 삶”에 얼마나 만족하고 있는지를 측정하기 위한 척도이다.

이 연구가 제시하는 “국민의 공공적 삶 만족도 지표”는 궁극적으로 정부의 성과 개선 노력에 기여할 것을 염두에 두면서도, 공공서비스 자체를 분석단위(unit of analysis)로 하는 기존의 공공서비스 만족도 지표와 크게 다르다. 즉 공공적 삶 만족도 지표는 개별 국민을 분석단위로 한다. 그리고 공공서비스는 국민의 공공적 삶에 영향을 미칠 수 있는 하나의 독립변수 혹은 조작변수인 것이다.

개별 국민을 분석단위로 하고, 공공서비스를 국민의 공공적 삶 만족도에 대한 영향변수로 파악하는 이 연구는 기존의 공공서비스 성과 연구에 대해 새로운 시각을 열어줄 수 있다. 첫째 개별 국민을 분석단위로 하기 때문에, 개별 국민 그리고 그들의 집합인 국민 집단들 사이의 공공적 삶 만족도를 비교할 수 있다. 국민 집단 혹은 계층 사이의 공공적 삶 만족도 격차는 정부 정책 간여(policy intervention)의 정당한 대상이 되어야 할 것이다. 아울러 사후적인(ex post facto) 공공적 삶 만족도 조사결과는 해당 정책 간여의 효과성을 측정하는 한 방안이 될 수 있을 것이다. 그리고 둘째, 공공서비스를 하나의 영향변수로 파악하는 이 연구의 접근법은 공공적 삶 만족도가 언제나 정부의 정책적 간여 만에 의해 결정되는 것은 아니라는 점을 일깨우고, 정책 간여의 우선순위를 결정하는 데에 유용한 정보를 제공할 수 있다.

즉, 어떠한 - 예를 들어, 생활수준이 높고, 사회적 자본이 많고, 정부에 대한 신뢰가 높은 - 국민 집단은 정부의 정책 간여가 적은 상황에서도 공공적 삶에 대한 만족도가 높을 수 있다. 만일 정부 정책 간여의 목표가 국민 집단사이의 공공적 삶 만족도 괴리를 줄이는 데에 있다면, 공공적 삶 만족도가 상대적으로 낮은 집단 - 예를 들어, 본 연구에 따르면 청년집단 - 에 대해 우선적으로 대책을 세워야 할 것이다.

그 동안 행정학의 주된 초점은 “어떻게 하면 좋은 산출물(output)을 생산하는 정부 혹은 거버넌스를 만들 수 있는가?”였다. 그러나 국민과 정부 사이의 관계는 더 이상 정태적이지 않다. 국민은 더 이상 대중(mass)이 아니고, 경제 합리적인 공공서비스 소비자도 아닌 존재가 되어 가고 있다. Web 2.0시대의 국민은 막대한 양의 정보를 스스로 생산하고, 전파하고, 소비한다. 그러면서 국민은 개인적이면서도 집합적이고, 스스로 합리적이면서도 가소적인(malleable) 존재가 되어가는 듯하다. 이러한 가운데 정부 활동의 산출물과 결과물(outcome) 사이의 상관관계도 점차 약해져 가고 있다. 이러한 환경에서는 좋은 산출물을 만든다고 자동적으로 좋은 정부가 되는 것이 아니다. 따라서 행정학은 “국민”을 하나의 역동적인 현상으로서 심층적으로 이해하고, 산출물과 결과물 사이의 관계에 관한 지식을 축적해야 한다.

“국민의 공공적 삶의 수준”을 정의하고 측정하는 것은 이러한 이해 노력의 한 시작이다. 앞으로 “공공적 삶”의 구성개념을 더욱 세련화하고, 그와 전방 및 후방으로 관련된 인과적 현상을 이해하는 체계적 노력이 더욱 필요하다.

【참고문헌】

- 김대원·박철민. (2007). 공공 의료서비스의 질 구성요인과 고객 만족도 분석. 『한국지방자치학회보』, 제14권, 제4호, 1-21.
- 김영오. (2004). 지방자치단체의 공공서비스에 대한 주민만족도에 영향을 미치는 요인분석. 『한국지방자치학회보』, 제16권, 제3호, 67-86.
- 백완기. (2007). 한국행정과 공공성, 『한국사회와 행정연구』, 제18권, 제2호, 1-22.
- 이상호·최세현. (2008). 민원인의 사회경제적 특성이 민원행정서비스 만족도에 미치는 영향. 『한국공공관리학보』, 제22권, 제4호, 461-478.
- 이시경·이중화. (2006). 기초자치단체 행정서비스의 주민만족도 측정방법 재검토. 『한국공공관리학보』, 제20권, 제1호, 99-117.
- 이희태. (2003). 도시공공서비스에 대한 고객만족도 분석. 『지방정부연구』, 제7권, 제4호, 215-232.
- 임의영. (2010). 공공성의 유형화, 『한국행정학보』, 제44권, 제2호, 1-21.
- 정무권. (2011). 행정민주주의와 공공성: 심의 민주주의와의 접목, 『사회과학연구』, 제50권 제2호, 33-80.
- 정진경. (2009). 공적사회복지서비스 행정기관 고객만족도에 관한 연구: 동 주민자치센터 이용자 중심. 『한국공공관리학보』, 제23권, 제3호, 1-22.
- 통계청 (2013), http://www.index.go.kr/egams/stts/jsp/potal/stts/PO_STTS_IdxMain.jsp?idx_cd=1407.
- 함요상. (2011). 공공서비스의 고객만족 영향요인과 공공성에 관한 연구: 서울지하철 서비스를 중심으로. 『한국지방자치학회보』, 제23권, 제2호, 55-75.
- Argyris, Chris (1957), 『Personality and Organization: the Conflict between System and the Individual』, New York : Harper.
- Arrow, Kenneth J. (1951), 『Social Choice and Invidual Values』, New York: Wiley.
- Economist (2007), http://en.wikipedia.org/wiki/Quality-of-life_Index#Measurement_and_metrics
- Fukuyama, Francis (2004), 『State-Building: Governance and World Order in the 21st Century』, New York: Cornell University Press.
- Ferrans, Carol & Marjorie Powers (1985), Quality of Life Index: Development and Psychometric Properties. 『Advances in Nursing Science』, 8: 15-24.
- Gini, Corrado (1921). Measurement of Inequality of Incomes. 『The Economic Journal』 (Blackwell Publishing) 31 (121): 124 - 126.

- Greasley, Stephen & Peter John. (2011). Does Stronger Political Leadership Have a Performance Payoff? Citizen Satisfaction in the Reform of Subcentral Governments in England. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol.21, No.2, 239-256.
- Jones, Brian D., Saadia R. Greenberg, Clifford Kaufman, and Joseph Drew (1978), Service Delivery Rules and the Distribution of Local Government Services, 『The Journal of Politics』, 40: 332-368.
- Kampen, Jarl K., Steven Van De Walle and Greet Bouckaert. (2006). Assessing the Relation between Satisfaction with Public Service Delivery and Trust in Government: The Impact of the Predisposition of Citizens toward Government on Evaluations of Its Performance. *Public Performance & Management Review*. Vol.29, No.4, 387-404.
- OECD(2013), <http://www.oecdbetterlifeindex.org/#/111111111111>.
- Musgrave, Richard A. (1989), 『Public finance in theory and practice』5th ed. New York : McGraw-Hill Book Co.
- Miranda, R.A. and I. Tunyavong (1994). Patterned Inequality?: Examining the Role of Distributive Politics in Urban Service Delivery, 『Urban Affairs Quarterly』, 29(4):.509-534.
- Ryzin, Van, Gregg G., Douglas Muzzion, Stephen Immerwahr, Lisa Gulick, and Eve Martinez. (2004). Drivers and Consequences of Citizen Satisfaction: An Application of the American Customer Satisfaction Index Model to New York City. *Public Administration Review*. 64(3). 331-341.
- Stone, Clearance N. (1980), Systemic Power in Community Decision Making: A Restatement of Stratification Theory, 『American Political Science Review』, 74 (4): 978-990.

